



Les trophées de la gouvernance urbaine ”

Renaud Epstein

► To cite this version:

Renaud Epstein. Les trophées de la gouvernance urbaine ”. Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation, 2013, 97, pp.13-18. halshs-00861305

HAL Id: halshs-00861305

<https://shs.hal.science/halshs-00861305>

Submitted on 12 Sep 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES TROPHEES DE LA GOUVERNANCE URBAINE

Renaud Epstein

Publié dans *Pouvoirs locaux*, n° 37, Juillet 2013, p. 13-18.

Le 21 octobre 2010, la Commission européenne a annoncé que Nantes serait la Capitale verte de l'Europe pour l'année 2013¹. Tout autant que les politiques de développement durable de la métropole ligérienne, cette distinction accordée à une ville engagée de manière exemplaire dans un développement urbain respectueux de l'environnement est venue récompenser le savoir-faire des responsables politiques et administratifs nantais, qui ont fait la preuve à cette occasion de redoutables qualités de compétiteur dans un processus de sélection concurrentiel : alors que leur dossier n'était qu'en cinquième position au terme de l'instruction technique par un panel d'experts, loin derrière ceux de Barcelone et Malmö, l'oral devant un jury leur a permis d'emporter le titre de Capitale verte de l'Europe. Ce prestigieux trophée est venu couronner une ville qui accumule, depuis quelques années, les prix et labels environnementaux. Elle a reçu en 2009 le prix européen Civitas pour sa gestion efficace et durable de la mobilité. La même année, la métropole nantaise était sortie victorieuse des appels à projets lancés par l'Etat dans le cadre du plan Ville durable, gagnant à la fois le label Eco'Citée, pour trois de ses projets, le label EcoQuartier. A cela s'ajoutent le prix Global green city, le label Cit'Energie et de multiples récompenses pour ses parcs et jardins (Award of Garden Excellence pour sa roseraie, Prix Eurocités pour un de ses parcs potagers, Grand prix national de l'arbre ...). L'environnement n'est pas le seul domaine dans lequel Nantes collectionne les trophées. Ainsi, sa politique en direction des personnes handicapées lui a valu d'être sacrée Ville la plus accessible trois années de suite par l'Association des paralysés de France, puis d'être classée au deuxième rang européen sur ce plan par la Commission européenne en 2013 et de recevoir à ce titre un Access city award. Les services fonctionnels de Nantes Métropole ne sont pas en reste, qui peuvent eux aussi exhiber fièrement leurs récompenses : prix de l'Innovation en finance-gestion, prix Territoria catégorie gouvernance...

Nantes n'est pas, loin s'en faut, un cas exceptionnel. Pratiquement toutes les villes françaises peuvent afficher une longue liste de récompenses et distinctions. Ainsi Nancy consacre une page de son site internet aux 70 prix, labels et distinctions qu'elle a obtenus², ce chiffre agrégeant des labels internationaux (patrimoine mondial de l'UNESCO), des prix européens (médaille d'or au concours de l'Entente florale) et nationaux (prix national de l'arbre, prix Territoria, prix Voies navigables de France...) ou régionaux (prix Lorraine qualité environnement). Les villes moyennes peuvent elles aussi exhiber leurs mérites, à l'image de Soisson qui met en avant six prix et labels certifiant sa qualité patrimoniale (ville d'art et d'histoire) et son inscription dans la modernité (ville internet), ses actions en faveur du cadre de vie (ville fleurie) et de la qualité de vie (ville conviviale, ville solidaire) dont bénéficient à la fois les plus jeunes (ville amie des enfants) et ceux qui ne le sont plus (pôle d'excellence « les aînés au cœur de nos villes et de nos territoires »). C'est moins que Dinard et sa douzaine de trophées et labels,

¹ L'obtention de ce titre nous a conduits à organiser un séminaire de recherche sur l'usage des prix, labels, titres et honneurs dans la gouvernance urbaine, dont le présent article expose la problématique et les premiers enseignements. On remercie ici les intervenants (Olivier Ihl, Charlotte Halpern, Vincent Béal, Rémi Lefebvre, Nicolas Maisetti) et les participants de ce séminaire en cours à la MSH de Nantes.

² <http://www1.nancy.fr/decouverte/les-distinctions.html>

dont la liste ressemble à un inventaire à la Prévert : ville fleurie, ville d'art et d'histoire, prix national de l'arbre, prix Territoria d'or, Marianne d'or, Oxygenaward, ruban d'honneur de la fondation 30 millions d'Amis, prix de l'appropriation sociale des sciences de la région Bretagne...

Diffusion, profusion et différenciation

Ces quelques exemples témoignent du nombre et de la variété des prix, récompenses et autres labels décernés aux villes, dont l'essor est aussi récent que spectaculaire. Utilisés depuis plus d'un demi-siècle pour distinguer les qualités esthétiques de certains territoires (le concours des villes et villages fleuris a été créé en 1959), ces instruments méritocratiques sont restés cantonnés aux domaines du tourisme et du patrimoine jusqu'aux années 1990. On a depuis assisté à la multiplication de récompenses qui ne visent plus à distinguer les caractéristiques du territoire mais la qualité de la gestion territoriale. Les prix et labels sont alors devenus des instruments de management public, utilisés pour inciter les villes à innover et pour diffuser ces innovations, transférant ainsi dans la sphère publique des pratiques et des techniques de management de la qualité développées dans le monde de l'entreprise. Le terreau public s'est avéré fertile, qui a vu fleurir un nombre incalculable de récompenses diverses. De la sécurité routière à la culture en passant par la rénovation urbaine, la gestion des déchets, l'animation commerciale ou la prévention de la délinquance, il n'y a plus aujourd'hui un domaine d'action des villes qui ne soit couvert par des prix et labels européens, nationaux et régionaux.

Si toutes les politiques publiques sont concernées, certaines le sont plus que d'autres. C'est notamment le cas du développement durable, qui constitue un des domaines privilégiés de l'essor de cette instrumentation de gouvernement à distance sur laquelle l'Union Européenne puis les Etats se sont appuyés pour inciter les villes à se convertir à ce nouveau mot d'ordre, inventer de nouvelles réponses pour l'opérationnaliser et assurer la dissémination des expériences jugées exemplaires. Le nombre de prix et labels en la matière est tel que leur recensement est difficile. Le rapport fondateur du prix Capitale verte de l'Europe, fondé sur un benchmark de 11 prix environnementaux, estimait qu'il en existait plusieurs centaines à l'échelle mondiale. Ce décompte imprécis demeure partiel, puisque limité aux seuls prix internationaux, laissant de côté les centaines d'autres décernés par les Etats et des organisations nationales. Pour s'en tenir au cas français on citer, outre les labels étatiques issus du Grenelle de l'environnement (EcoCité, EcoQuartier), ceux d'agences nationales comme l'ADEME (Cit'ergie), d'associations regroupant institutions publiques et entreprises privées (Rubans du développement durable, Prix Territoria/ Eco-Maires), ou résultant d'initiatives privées (Marianne d'Or du développement durable)... La liste est loin d'être close et on attend avec impatience l'invention d'un trophée des trophées du développement durable distinguant le plus performant d'entre eux.

Les distinctions honorifiques décernées aux collectivités sont, on le voit, nombreuses et de natures diverses. Pour rendre lisible cette faune bigarrée de récompenses, on peut tenter d'en établir une taxonomie sommaire, en considérant l'objet honoré, l'autorité dispensatrice et la nature de la récompense.

On peut tout d'abord différencier les distinctions en fonction de l'objet (ou du sujet) honoré. Les prix et honneurs peuvent être attribués à un territoire et ainsi récompenser indistinctement l'ensemble des

acteurs, des institutions et des politiques qui le structurent. A l'autre extrême du spectre, on trouve des récompenses individuelles. Bien que relevant a priori d'une autre logique que celle dont il est ici question, certains titres et honneurs attribués à des individus s'en rapprochent lorsqu'ils viennent célébrer leur rôle dans la conduite de projets territoriaux ou plus largement leur leadership territorial, à l'image du Grand prix de l'urbanisme ou du World mayoraward. Entre les récompenses individuelles et territoriales, on trouve un continuum de prix et labels qui peuvent être attribués à un service administratif, à un projet, à une politique ou une collectivité locale.

La variété est toute aussi forte du côté des dispensateurs que des récipiendaires. Le marché des récompenses honorifiques est structuré à de multiples échelles, auxquelles s'organise une offre publique et privée diversifiée. Si l'on retourne sur le site internet de la ville de Nancy, la liste des distinctions mentionnées fait apparaître quatre niveaux de récompenses : international, européen, national et régional. Ceci témoigne de la banalisation et du caractère tout terrain de cet instrument d'action publique, puisqu'il est mobilisable à tous les niveaux de gouvernement et de gouvernance. Il peut même se déployer de façon emboîtée à plusieurs niveaux, comme on peut l'observer à Nantes : prenant appui sur le titre de Capitale verte qui lui a été attribué par la Commission européenne, la métropole a mis en place un dispositif de labellisation des entreprises de son territoire engagées dans le développement durable, lesquelles peuvent bénéficier du label « Nantes 2013, European Green Capital ». Les récompenses ainsi attribuées à différents niveaux peuvent l'être par des institutions publiques ou des structures privées et le sont le plus souvent dans le cadre de partenariats entre les deux qui peuvent prendre des formes diverses : consortiums, parrainages publics de récompenses résultant d'initiatives privées, récompenses publiques dont l'administration est sous-traitée à des organismes de certification ou qui bénéficient du sponsoring d'entreprises privées...

Enfin et surtout, ces récompenses honorifiques sont de natures diverses et il convient de distinguer en leur sein les labels qui relèvent d'une logique de certification d'un côté, les prix qui relèvent d'une logique de compétition de l'autre. Le label vient certifier que le bénéficiaire respecte un certain nombre de normes (de qualité, de sécurité, de consommation...). Il est donc attribué en fonction de critères précis, dont le respect doit être vérifiable. C'est pourquoi les labels sont attribués pour une période limitée, les bénéficiaires faisant l'objet de réexamen ou d'audits réguliers. Tous les labels ne correspondent cependant pas à ce cas de figure. Certains sont décernés par des jurys dont l'appréciation s'opère suivant des critères plus flous voire sans critère précis. Dans ce cas, le label ne vient plus certifier le respect de normes mais récompenser les efforts des bénéficiaires, indépendamment des résultats obtenus. Les prix –qui peuvent prendre la forme d'un titre, d'un trophée, d'une médaille...– relèvent d'une toute autre logique. Ils ne viennent pas certifier le respect de standards mais distinguer l'exceptionnalité. L'obtention d'un label s'apparente au passage d'un examen, quand le prix vient sanctionner la réussite dans un concours, dont seuls les meilleurs –voire le meilleur– sortent gagnants. Mais ces prix ne doivent pas bénéficier qu'aux lauréats. Tel est du moins le pari qui anime ces instruments incitatifs appuyés sur des mécanismes compétitifs. En amont de l'attribution, les prix doivent pousser les villes à se dépasser et à innover pour faire mieux que leurs concurrentes. En aval, ils ont vocation à fournir aux villes perdantes des modèles et des répertoires de bonnes pratiques dont elles peuvent s'inspirer pour s'améliorer.

Gouverner par les honneurs

Ces distinctions semblent prises au sérieux par les villes qui y apparaissent aussi sensibles que les généraux à leurs médailles. Il en va autrement du côté des chercheurs français, qui n'ont pas accordé jusqu'à présent à ces instruments d'action publique l'attention qu'ils méritent. Leurs homologues anglo-saxons ont été plus prompts à s'y intéresser, considérant leur essor sous le double angle de la néo-libéralisation et de la néo-managérialisation des politiques urbaines.

Dans le vaste champ des *urbanstudies*, la multiplication et l'appétence des villes pour ces distinctions ont été analysées comme des signes et des leviers du basculement dans un régime de concurrence inter-urbaine. Dans cette perspective, les prix et labels participent d'un mouvement plus large de néo-libéralisation des politiques urbaines, auquel les villes contribuent en développant des stratégies entrepreneuriales de différenciation et de valorisation de l'offre territoriale pour attirer des ressources mobiles. Loin de s'opposer à cette néo-libéralisation, l'Union européenne et les Etats l'alimenteraient par le biais des prix qui instituent et légitiment la mise en concurrence des territoires d'une part, des labels qui fournissent aux marchés des informations sur la qualité de l'offre urbaine d'autre part. En cela, la néo-libéralisation correspond moins à la capitulation de l'Etat et de l'Union européenne face aux marchés qu'à leur repositionnement sur une fonction de régulation, qui leur permet paradoxalement de retrouver une capacité d'orientation des politiques menées aux échelons infranationaux : moins le développement des territoires est perçu comme dépendant des budgets distribués par des institutions politiques supra-locales, plus les récompenses honorifiques qu'elles décernent sont recherchées par les acteurs de la gouvernance urbaine dans une perspective de valorisation dans la concurrence territoriale.

Tout autant que sous l'angle de la néo-libéralisation des politiques urbaines, les prix et labels peuvent s'analyser sous celui de leur néo-managérialisation. Leur essor s'inscrit dans un contexte de profond renouvellement de la gestion publique, qui voit les instruments classiques de la gestion bureaucratique (de type *command and control*) remplacés par une nouvelle instrumentation performantielle fondée sur l'incitation et l'émulation. Dans la boîte à outils du New Public Management, les récompenses honorifiques, qui correspondent à ce que les économistes nomment des « sanctions positives », s'articulent avec les indicateurs de performance, les systèmes d'audit et d'autres formes de benchmarking pour inciter des unités administratives autonomes mais responsables de leurs résultats à se dépasser. S'ils contribuent ainsi à la diffusion d'une logique concurrentielle dans l'action publique locale, les prix et labels ont aussi pour fonction d'organiser la diffusion inter-territoriale des innovations, en promouvant les « bonnes pratiques » développées dans les territoires modèles. C'est du moins sous cet angle, articulant compétition et coopération, que ces récompenses honorifiques sont présentées par leurs promoteurs et analysées dans la plupart des travaux d'analyse des politiques publiques qui les ont pris pour objet. Cette logique de coo-pétition produit-elle les effets attendus, en termes d'innovation et d'apprentissage ? Les évaluations réalisées aboutissent à des conclusions mitigées³. Sur le plan de

³ Ces travaux portent, pour l'essentiel, sur les Beacon awards mis en place en 1998 par le gouvernement de Tony Blair dans le cadre de sa politique de réforme du secteur public. Ces récompenses destinées aux autorités locales et aux services

l'émulation, l'efficacité de ces instruments apparaît conditionnée à l'engagement dans la compétition d'un grand nombre de participants, qui se heurte à la multiplication des prix permettant aux villes d'arbitrer entre concours sur la base d'un calcul coût/bénéfice, pour ne participer qu'à ceux qu'elles estiment à leur portée. Les effets en termes d'apprentissage et de diffusion s'en trouvent dès lors réduits. Mais ils apparaissent surtout difficiles à évaluer : les canaux par lesquels s'organisent les circulations d'expériences entre villes étant nombreux, comment distinguer les effets propres des récompenses honorant les « bonnes pratiques » ?

Si elles permettent de comprendre le foisonnement des prix et des labels attribués aux villes, l'intérêt que leur portent ces dernières et leur mode de fonctionnement, les études portant sur ces objets demeurent parcellaires et laissent dans l'ombre d'importantes questions. C'est notamment le cas de leurs effets sur la structuration des relations de pouvoir entre acteurs de la gouvernance urbaine qui constituent à ce jour un point aveugle de la recherche. Cette approche plus politique que managériale des distinctions honorifiques semble pourtant fertile, comme l'ont montré les travaux de socio-histoire du politique consacrés aux décorations républicaines qui incitent à considérer, par analogie, les distinctions décernées aux villes comme des instruments de « gouvernement par les honneurs », suivant l'expression d'Olivier Ihl. Dans *Le Mérite et la République*, celui-ci montre que la Légion d'honneur (suivie de diverses médailles et décorations républicaines) s'était imposée, à partir du Consulat, comme une technique de gouvernement au sens foucauldien de ce terme. Pour les régimes républicains du XIX^e siècle, ces distinctions honorifiques constituaient des instruments efficaces et peu coûteux de conduite des conduites, dont l'attribution permettait tout à la fois de casser la hiérarchie des ordres de l'Ancien régime et d'opérer une distinction parmi des citoyens égaux, en érigeant en modèles ceux qui avaient fait la preuve de leurs mérites.

La Légion d'honneur et les autres distinctions républicaines instituant une compétition pour l'accès à la reconnaissance publique s'adressaient à des individus et non à des collectivités. On ne peut donc transposer directement ces analyses, du gouvernement des hommes au XIX^e siècle à la gouvernance des villes deux siècles plus tard. Mais on peut s'en inspirer pour questionner les usages et les effets des prix et labels urbains. Aborder ces instruments en termes de gouvernement par les honneurs ouvre en effet de stimulantes perspectives de recherche, au croisement d'interrogations classiques de la science politique, relatives à la légitimation du politique, et d'autres plus récentes sur le gouvernement multi-niveaux, la gouvernance urbaine et les instruments d'action publique. Ces récompenses honorifiques, qui fournissent une légitimation externe aux politiques conduites par les villes, participent-elles à la dépolitisation de la gouvernance urbaine ou peuvent-elles au contraire être vectrices de repolitisation ? Quels sont leurs effets sur la structuration des relations de pouvoir horizontales (entre les parties prenantes de la gouvernance d'une ville) et verticales (entre niveaux de gouvernement) ? Plus substantiellement, quels sont leurs effets sur le contenu des politiques menées dans les territoires ? Comment ces instruments relevant du registre symbolique s'articulent-ils avec d'autres instruments d'action publique plus classiques ? Autant de questions qui, si

elles n'épuisent pas le sujet, permettent d'ouvrir un vaste chantier pour les sciences sociales du politique.

Bibliographie

Vincent Béal (2011) *Les politiques du développement durable. Gouverner l'environnement dans les villes françaises et britanniques (1970-2010)*, Thèse de science politique, Université de Saint Étienne.

Vincent Béal et Gilles Pinson (2009) « Du petit chose au « 5th best mayor in the world ». Un maire urbain entre stratégies de légitimation et recherche de ressources pour l'action », *Pôle Sud*, 30 (1).

SandfordBorins (2000) « Public service awards programs: an exploratory analysis », *Canadian Public Administration*, 43(3).

Geert Bouckaert (2001) « Pride and performance in public service: Some patterns of analysis », *International Review of Administrative Sciences*, 67(1).

Neil Brenner et Nik Theodore (dir) (2002) *Spaces of neoliberalism. Urban restructuring in North America and Western Europe*, Oxford : Blackwell.

Isabelle Bruno et Emmanuel Didier (2013), *Benchmarking: l'Etat sous pression statistique*, Paris : Zones, 2013.

Thierry Delpeuch (2009), « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policytransfer studies », *Critique internationale*, 43(2).

Renaud Epstein (2005), « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, 319.

Matthieu Giroud et Boris Grésillon (2012) « Devenir capitale européenne de la culture : principes, enjeux et nouvelle donne concurrentielle », *Cahiers de géographie du Québec*, 55(155).

ArieHalachmi (1995) « The pros and cons of participating in a quality award program », *National Productivity Review*, 15(1).

Jean Hartley et James Downe (2007) « The shining lights ? Public service awards as an approach to service improvement », *Public Administration*, 85(2)

David Harvey (1989) « From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism », *GeographiskaAnnaler B*, 71(1).

Olivier Ihl (2007), *Le Mérite et la République : Essai sur la société des émules*, Paris : Gallimard.

ElkeLöffler (2001) « Quality awards as a public sector benchmarking concept in OECD member countries: some guidelines for quality award organizers », *Public Administration and Development*, 21(1)

Zoe Radnor (2009), « Understanding the relationship between a national award scheme and performance », *International Review of Administrative Sciences*, 75(3).

LyndsayRashmanet Jean Hartley (2002), « Leading and learning? Knowledge transfer in the Beacon Council Scheme », *Public Administration*, 80(3).